

# 试论政府采购公众监督的发展趋势

——从中国高铁建设转型说起

陈启航

(厦门大学法学院, 福建厦门 361005)

**[摘要]** 在中国, 政府采购及其制度与民众生活若即若离, 公众一方面缺乏监督政府采购的意识, 另一方面缺失深入了解政府采购内幕的渠道。在网络信息时代到来的今天, 政府采购及其监管在日益提升的公民意识中, 被认为是国民经济健康发展过程中的重要一环, 受到越来越多的关注。中国有必要在借鉴西方政府采购及其监管制度的基础上, 结合本国国情, 深入剖析公众监督的作用及发展趋势, 以健全政府采购及其监管体系。

**[关键词]** 中国高铁; 公众监督; 合理性; 发展趋势

自从2011年7月23日温州动车事故以来, “中国速度”面临着前所未有的质疑和考验。每年上万亿元的铁路项目投资, 换来的是高物价、高房价, 换来的是前所未有的重大事故。而自从进入21世纪中国经济改革逐步深化以来, 政府采购(笔者将政府投资也纳入广义政府采购的范围)的乱象层出不穷, 不仅体现在价格畸高、腐败不止上, 还体现在整个政府采购预算的不合理结构上。

## 一、中国政府采购、公众监督的现状及其原因

2002年, 我国通过了第一部政府采购法, 从法律的层面逐步开始规范政府采购行为。然而, 在公权力(行政权)意识浓厚的中国大地上, 这部法律仅仅给予公权力机关以形式上的约束, 在实践层面往往存在着各种法律规避的问题。而在法律规定之外, 相应的监督机构和公众监督机制又常常难以发挥应有的作用。

### (一) 政府采购决策过程不公开, 决策过于随意

从行政法的角度来看, 任何一件涉及公共利益的行政行为都应当遵循程序正义原则, 特别是其中的公开原则和听证原则。而今我国的政府采购决策往往是上级机关给予一个“大政方针”, 下面怎么具体操作, 随意性过大, 甚至未经合理性论证。以中国高铁建设为例, 在1.5万亿财政资金拨付到刘志军手上的时候, 整个高铁帝国的主宰权集于一人之身, 纵使这个人再清廉再能干, 在权力失衡的状态下, 难免出现结构失衡、一味追求速度的极端现象, 并由此引发一系列问题。

与此同时, 政府采购权力制约机制瘫痪。政府采购内部监督机构的行事规则缺失, 不仅缺乏有效监督的激励机制, 也不具有相对于政府采购部门的独立性, 使得其在“利益集团”的共同利益面前, 沦为摆设, 完全站在社会公益的对立面。而外部监督机制往往由于信息不透明、专业性知识薄弱而归于沉寂。

相比而言, 立法的不细致虽然是政府采购监管混乱的一个重要原因, 但并不是最为紧迫的。中国的法治环境问题主要不在于“无法可依”, 而在于“有法不依”。虽然立法有助于规范既有的乱象, 但如何切实弥补法律实施过程中的制度性漏洞, 才是最为紧迫的问题。

### (二) 预算制度的漏洞

“突击花钱”、“跑部钱进”的财政乱象在信息发达的今天已经是人尽皆知的秘密了。今年不花完钱, 明年就没钱花。从这个角度上来说, 预算制度的漏洞间接催生了政府采购领域的腐败。

财政资金是一切财政行为的根基, 因此, 预算制度的漏洞可以看做是政府采购乱象的一个重要根源。资金流量不稳定, “突击花钱”与“无钱可花”, 资金在不同用途之间分配不均, 都扩大了政府采购不规范运作的空间。而今, 公众越来越多地通过非正常渠道了解到政府采购的内幕, 在量变逐步积累的过程中, 民众的呼声将对政府“自发”约束形成倒逼机制, 似有可能逼迫政府在政府采购过程中有所收敛。

### (三) 公共信用的缺失

由于政府采购需要与市场相接轨, 必然牵涉到相关领域专业人士对相关问题的评估和建议。以采购招标为例, 评标委员会的成员往往不顾自己的职业操守, 与采购人和供应商相互串谋, 完全沦为权力寻租的工具, 共同侵害纳税人的权益。

这个问题的根源不仅在于中国传统中一直无法淡去的“官本位”思想和权钱交易模式, 也源自行业自律的守法成本远高于违法成本, “信用”二字轻易于一定数量的金钱划上等号, 可以被随意收买。当下中国的公民意识还未深入到NGO等社会领域, 对于此类“准行政”领域的监督还未收到重视。

## 二、西方国家公众监督的制度借鉴

在西方国家的哲学思想和法律体系中, “无代表不担责、无代表不纳税”的宪政基础、对权力无条件的不信任、公众手中的选票, 使得公众的每一个声音都将深刻影响国家权力机关及行政机构的决策和行为。对于政府权力的监督总体上以外部监督为主, 内部监督纵使存在, 也不会被“寄予厚望”。正是基于“权力制约权力”、“权利制约权力”的逻辑起点, 才能创设一系列科学的监督机制。

### (一) 预算控制

英国的预算“周期”较长, 在一定年限内(如三年)给予总量固定的财政资金供地方政府使用, 并在此基础上辅之以专项资金和应急资金, 以求在较长时间内寻求预算资金的科学合理配置。

### (二) 政府采购评估制度

英国政府采购评估制度一方面体现在专业人员的评估审查上, 由政府以外的专业评估公司对政府采购过程中的决策程序、采购结果、会计审核等方面进行深入细致的监督, 以求达到对政府行政合理性的制约。另一方面体现在以信息公开为基础的公众监督, 即通过公众的切身体验和广泛信息核查, 全方位地对政府采购过程中可能出现的不合法行为进行纠正, 并对不合理行为施加舆论压力。

### (三) 集中采购制度

美国联邦总务署(GSA)负责全美政府的采购工作, 直接隶属于美国国务院。其在各地方的分支机构直接由总部进行管辖, 不受制于地方政府。这种至上而下一体化的政府采购体制, 避免了政府采购形式不一、价格参差不齐的乱象, 同时辅之以听证制度, 给予公众监督以一个安定平稳的环境去监督政府的采购行为。

与此同时, 为配合GSA集中采购制度, 美国法院体系设立专门的行政法庭, 专职受理相关的政府采购听证、合同纠纷等。以听证为例, 它大大提高了公众监督介入的渠道, 类似于以听证的方式受理抽象行政行为, 有助于保护纳税人权益。

除以上三点外, 值得一提的是, 西方国家的政府采购公众监督模式也同样走过了变革的道路。从最初的“政府自由裁量权”几乎不受监督, 到行政合同、民事合同的合同相对方监督模式, 再到公众监督所彰显的纳税人权利, 西方国家对于政府采购的监督也是经历了漫长的历史阶段才形成了如今较为科学完备的制度体系。

## 三、政府采购公众监督的发展趋势

要根治公众监督缺位这一问题, 无疑应从政治体制改革入手, 但在信息传递发达的今天, 这种改革似可以通过较为温和的方式进行, 即通过公众意识的表达, 自下而上地推动相应制度的建设, 以求权力分配领域的平稳过渡。具体谈及政府采购的公众监督, 可以体现为以下几点:

(一) 政府采购信息公开程度将会提高

公众监督的首要前提是信息公开。从我国目前的国情来看,在民众对于知情权要求迅速提高的今天,国务院若部门已经出现“本该有的松动”,有层次地公开了包括“三公”费用在内的全部财政收支情况,地方经济发达地区基于其长久以来的市场经济模式,也上行下效,逐步公开其财务状况。

但我们必须看到的是,仅仅将结果信息公开,只能从形式上追究政府采购中存在的问题,在监督的深度上必须要求决策过程公开。这就要求政府采购的方式应以公开招标为原则,其他方式为例外,在竞争关系中由供应商主动披露自己的技术信息、商业信息,方能对决策过程的合理性进行更为深入的监督。

(二) 政府采购多方参与的比例将会上升

根据行政法中的程序正义原则,有效的监督不仅包括信息公开,还应包括公众的广泛参与。在决策过程中,政府应切实履行听证的义务,对于可能存在的合理因素进行广泛探讨,使各利益相关方都有充分表达自己意愿并索取合理答复的权利。以高铁案件为例,项目上马初期天花乱坠的宣传取代了理性的听证,使得全民都惊叹于“中国速度”,而行业专家、经济弱势群体的呼声被轻易忽视。

而政府采购的发展趋势是将其逐步完全置于公众的监督之下,各供应商和公众可以主动参与到决策、招标、执行的过程中,以充分平等地行使各方的话语权。

(三) 政府采购公众监督渠道的拓宽

从我国现实来看,当下的公众监督往往是通过信息传导形成舆论压力,进而以“民意”的方式向政府施压。笔者认为,这种方式虽然有效,但并非合理且长久有效的方式。监督渠道的拓宽将从以下领域进行:

一方面,人民代表大会作为代议机关,应当切实履行自己的职责。人民代表大会自始当然地对于民众对行政行为的举报有受理并向行政机关提出质询案的权力,这在西方国家也是公众监督最为初始而直接有效的形式。另一方面,基于政府采购中采购人和相对方的行政合同关系(笔者倾向于这是一种特殊的民事合同,即附单方解除权的民事合同),公众(纳税人)完全可以通过民法理论中“合同双方恶意串谋侵害第三人

利益”这一理由提起诉讼,不需拘囿于“行政诉讼必须是具体行政行为”的限制,这将大大提高司法救济范围、司法效率以及公众监督的效率,颇为可行。

(四) 政府采购公众监督的深化

以上所述都建立在同一个前提下,即政府已经确定要采购的物品。未来的政府采购公众监督将对政府采购资金的流向进行监督,至少是对使用当地税收所进行的政府采购进行必要的监督。例如,基于“取之于民、用之于民”的基本财政理念,本地区公众对于政府获得的当地税收的使用方向应有知悉和监督的权利,有权要求其将该部分财政收入合理地使用于政府采购和基础设施建设,这是私权利在公权力领域得到保障的特殊形式。

通过这种深化监督,将有助于纠正中国经济畸形的发展模式,减少“农村补贴城市”的不公平现象,同时促进节约资源,避免“财政过度盈余”与“借债吃饭”并存的巨大地区差异的存在,这必将有助于财政资金的优化配置。

四、结语

公众监督是世界各国政府采购领域乃至整个行政领域一直不懈探讨的问题。我国在这个问题上仅仅迈出了第一步。虽然有外国既成制度体系可供借鉴,但中国的法治环境和政治体制现状并不尽如人意。在这样的大背景下,如何有效地构建公众监督体系、实现“以权利监督权力”这一新时代行政监督的变革,进而进一步制约行政权,将是一个在实践中亟待解决并且有助于推动理论发展的大问题。

[参考文献]

- [1] 于安. 政府采购制度的发展与立法[M]. 中国法制出版社, 2001.
- [2] 刘建文主编. 财政法学[M]. 北京大学出版社, 2009.
- [3] 张旭. 对我国政府采购监督机制的法律思考[J]. 法学与实践, 2006.
- [4] 白楠. 政府采购领域存在的一些问题及对策[J]. 中国招标, 2011.
- [5] 林敬伟. 英美两国政府采购制度对我国的借鉴意义[J]. 阿坝科技, 2009.
- [6] 余英. 论对政府采购的民主监督[J]. 经济研究导刊, 2011.

(上接第 236 页)

找自身不足, 不断提高产品质量, 提升品牌效应。

附表: 临选厂 2011 年 1-6 月份精煤灰分、煤种及综合合格率

月份	灰分合格率 (%)	煤种合格率 (%)	综合合格率 (%)
1	99.48	99.12	98.60
2	100.00	95.40	95.40
3	98.52	98.55	97.07
4	99.53	100.00	99.53
5	99.43	98.39	97.82
6	98.46	100.00	98.46

注: 集团公司考核标准为综合合格率 ≥ 95.00%

五、存在的问题及下一步打算

1) 目前入洗的原煤矿别较多, 而原煤仓相对较少, 部分产量较少矿别的原煤只能合进一个原煤仓, 这就造成了实际配洗过程中可能出现不同矿别的原煤混淆的情况, 影响配洗效果;

2) 针对上述情况, 临选选煤厂的新原煤仓已开始动工兴建, 完工后, 该厂将具备各入洗矿并单独入仓的能力, 配洗方案的实际执行能力将得到进一步的加强。